

JURNAL
UNSUR KERUGIAN KEUANGAN NEGARA AKIBAT
PENYALAHGUNAAN WEWENANG DALAM TINDAK PIDANA
KORUPSI

**(Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor Perkara 686K/Pid.Sus/2007
a/n Hi. Amir Piola Isa)**

ARTIKEL ILMIAH

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-SyaratMemperoleh Gelar
Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum**

OLEH :

INTAN YUNASRI PURWITA

Nim. 105010100111055



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG

2014

**UNSUR KERUGIAN KEUANGAN NEGARA AKIBAT
PENYALAHGUNAAN WEWENANG DALAM TINDAK PIDANA
KORUPSI**

(Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor Perkara 686K/Pid.Sus/2007 a/n Hi.
Amir Piola Isa)

Intan Yunasri Purwita, Prof. Masruchin Ruba'i SH. MS., Eny Harjati SH. MH.

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Email: intanyunasripurwita@yahoo.co.id

Abstrak

Metode pendekatan yang digunakan ialah Yuridis Normatif, dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan Pendekatan kasus (*case approach*). Bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang penulis peroleh akan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis interpretasi Sistematis, dengan menafsirkan dan menghubungkan undang-undang yang terkait.

Berdasarkan hasil penelitian penulis memperoleh jawaban, bahwa adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan pidana yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat, sehingga sejak uang dikeluarkan pada tahun 2002 maka sejak itulah Negara mengalami kerugian, dan keuangan Negara baru dipulihkan sejak uang tersebut secara riil dikembalikan pada tahun 2004. Sedangkan terhadap dissenting opinion, kurang tepat kiranya Dissenting Opinion tersebut, karena unsur kerugian keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi berbeda dengan Undang-undang BPK. Kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi bersifat potensiil, sedangkan dalam kebijakan BPK mengacu pada perbuatan materiil, maka walaupun kerugian tersebut dikembalikan kepada Negara dan keuangan Negara telah dipulihkan namun tidak dapat menghapuskan tindak pidana seperti yang tertera pada pasal 4 UU PTPK.

Kata kunci: Kerugian, Keuangan Negara, Korupsi,

***ELEMENT OF STATE'S FINANCIAL LOSSES DUE TO ABUSE OF
AUTHORITY IN CORRUPTION***

***(Research of Verdict Supreme Court, number: 686K/Pid.Sus/2007 on behalf of
Hi. Amir Piola Isa)***

Intan Yunasri Purwita, Prof. Masruchin Ruba'i SH. MS., Eny Harjati SH. MH.

Law Faculty Brawijaya University

Email: intanyunasripurwita@yahoo.co.id

Abstract

This research use the method of juridical normative, a method that use approach to legislation (statute approach) and case approach. Primary legal materials, secondary and tertiary authors obtained will be analyzed using the techniques of interpretation Systematic analysis, by interpreting and connecting the relevant legislation.

According on the results the research authors obtained an answer, the existence of corruption simply by fulfilling the elements of a criminal act that has been formulated not by the occurrence of consequences, so that since the money was issued in 2002, the country suffered a loss since then, and restored state finances since the money is returned in real terms in 2004, while the dissenting opinion , dissenting opinion presumably less precise , because the elements of financial losses in the State of Corruption Act is different from the CPC . Financial losses in the state corruption is potential , whereas the CPC policy refers to the act of material , then despite the loss terssebut returned to the State and the State finances have been restored but can not eliminate any of the offenses listed in section 4 of law on corruption.

Keywords: *Loss, State finances, Corruption*

A. Pendahuluan

Sebagai upaya untuk mensejahterakan rakyatnya, pemerintah dengan birokrasinya menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat. Kekuasaan dalam negara modern sebagai manifestasi dari kedaulatan rakyat, sejatinya merupakan amanah rakyat kepada pemegang kekuasaan negara untuk dilaksanakan sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara.¹ Namun, dalam pelaksanaannya banyak terjadi penyimpangan dan penyelewengan yang rawan akan terjadinya Korupsi.

Kondisi sosial, ekonomi dan politik masyarakat Indonesia saat ini, telah memberi ruang gerak korupsi secara masif, sistematis, berkembang pesat dan terstruktur dalam berbagai aspek kehidupan. Korupsi telah menjadi kultur di dalam birokrasi pemerintahan dengan menggunakan kewenangan yang dimilikinya dalam suatu kegiatan pengelolaan keuangan negara maupun pengelolaan keuangan daerah. Kewenangan yang diberikan oleh Negara kepada pejabat pemerintah pada dasarnya dibedakan menjadi 2 macam kewenangan, yaitu : Kewenangan Atributif dan Kewenangan Delegatif. Kewenangan Atributif ialah kewenangan yang melekat dan diberikan kepada institusi atau pejabat tertentu berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sedangkan kewenangan Delegatif adalah kewenangan yang berasal dari pendelegasian kewenangan dari institusi atau pejabat yang lebih tinggi tingkatannya. Kewenangan inilah yang melandasi adanya kewenangan Bebas atau kebebasan bertindak (Diskresi).

Dalam rangka mengawal akan pelaksanaan kedaulatan rakyat bagi para pemegang kekuasaan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang, maka Negara melalui organ-organnya (Eksekutif dan Legislatif) membentuk suatu peraturan perundang-undangan di bidang tindak pidana korupsi. Ketentuan pemberantasan tindak pidana korupsi diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang telah diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, yang selanjutnya disingkat dengan UUPTK.

Salah satu kasus yang berkenaan dengan penyalahgunaan kewenangan Atributif adalah kasus Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Gorontalo yaitu Amir Piola Isa beserta Gubernur Gorontalo yaitu Fadel Muhammad pada tahun 2002, yang kemudian kasus ini baru mencuat kisaran tahun 2004-2005. Kasus bermula saat terdapat dana Sisa Lebih Penggunaan Anggaran (SiLPA) APBD Gorontalo tahun 2001 sebesar 12 Milyar, kemudian timbul aspirasi dari anggota DPRD untuk mendapatkan dana mobilitas sebagai penunjang kegiatan anggota DPRD. Kemudian untuk mewujudkan aspirasi tersebut, Amir Piola beserta Fadel Muhammad selaku Gubernur Gorontalo membuat SKB yang intinya menyatakan bahwa Pemerintah Provinsi Gorontalo memberikan bantuan dana sebesar 120 juta kepada 45 anggota DPRD untuk kepentingan mobilisasi, yaitu pengadaan mobil bagi setiap anggota DPRD. Namun dalam pencairan dana tersebut, telah menyalahi prosedur karena penggunaan dana anggaran daerah tidak dilandasi dengan Peraturan Daerah, melainkan hanya dengan membuat SKB antara Gubernur dengan ketua DPRD.

¹Artidjo Alkostar, **Mengkritisi Fenomena Korupsi di Parlemen**, Jurnal Hukum, Volume 15, diakses 15 januari 2008 , hlm 3

Tindakan yang dilakukan Amir Piola dan Fadel Muhammad tidak mempunyai payung hukum, dan Secara formil perbuatan terdakwa Amir Piola dengan Fadel Muhammad yang menandatangani SKB sebagai dasar keluarnya dana tersebut telah bertentangan dengan ketentuan pasal 25 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah bahwa : *“Tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban APBD tidak dapat dilakukan sebelum ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD dan ditempatkan dalam Lembaran Daerah.”* Kemudian untuk melegalkan tindakannya, Amir Piola berlaibi bahwa dana tersebut merupakan kredit dari Bank SULUT cabang Gorontalo. Namun setelah berita mencuat ke permukaan dan menimbulkan reaksi dari masyarakat, Amir Piola mengelabui dengan membuat Slip setoran Bank SULUT yang pada kenyataannya setoran tersebut adalah fiktif belaka, yang kemudian setoran fiktif tersebut dikuatkan dengan adanya pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) bahwa slip tersebut adalah slip setoran palsu. Tidak berhenti sampai disitu, untuk mempertahankan dan membenarkan tindakan pengeluaran dana tersebut, Amir Piola kemudian menetapkan Pengeluaran Dana sebesar 5,4 Milyar tersebut dan dituangkan dalam PERDA Perubahan APBD tahun 2002. Namun hal ini tidak dibenarkan, dengan pertimbangan PERDA yang mendasari SKB tentang Pelampauan APBD anggaran tahun 2002 yang tidak valid. Atas adanya desakan dari masyarakat Gorontalo beserta perintah Lisan Mendagri maupun BPK, 2 tahun kemudian yaitu pada tahun 2004 secara sukarela Amir Piola mengembalikan dana tersebut dengan Tiga kali pembayaran. Setelah itu, BPK menyatakan bahwa tidak ada kerugian keuangan Negara dan keuangan Negara telah dipulihkan.

Atas tindakan Amir Piola (ketua DPRD Provinsi Gorontalo) tersebut, Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi menyatakan Amir Piola secara sah dan bersalah memenuhi unsur dalam Pasal 3 UUPTPK. Namun dalam pertimbangan putusan Mahkamah Agung salah satu dari tiga Majelis hakim berpendapat lain, disinilah terjadi perbedaan pendapat (*Dissenting Opinion*). Fakta hukum bahwa terdakwa Amir Piola dengan secara sukarela mengembalikan kerugian keuangan Negara, menjadi pertimbangan hukum tersendiri bagi salah seorang Majelis Hakim Agung yang melakukan *Dissenting Opinion*, yang mengikuti pendapat ahli yang ditunjuk oleh BPK untuk menjadi Auditor sebagai perwakilan dari BPK, yang menyatakan bahwa kerugian keuangan Negara telah hapus karena kerugian Negara telah dipulihkan. Namun hal ini tidak sejalan dengan bunyi pasal 4 UUPTPK.

Konsep kerugian keuangan Negara merupakan suatu kerugian yang terjadi karena sebab perbuatan, yaitu perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan wewenang. Terjadinya kerugian Negara disebabkan dilakukannya perbuatan yang dilarang oleh hukum pidana, baik dilakukan oleh orang-perorangan, korporasi, maupun subyek hukum yang spesifik, yakni pegawai Negara atau pejabat.²

B. Masalah

² Mahrus Ali, *Asas,Teori & Praktek Hukum Pidana Korupsi*, UII Press, Yogyakarta, 2013, hlm 105

Bertolak dari latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana dasar pertimbangan hakim Mahkamah Agung tentang unsur kerugian keuangan Negara dalam perkara Tindak Pidana Koupasi a/n Amir Piola isa?
2. Bagaimana pertimbangan hakim agung dalam dissenting opinion terhadap unsur kerugian keuangan Negara dalam perkara Tindak Pidana korupsi a/n Amir Piola isa?

C. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum Normatif. Penelitian ini dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis pertimbangan hukum hakim pada putusan atas nama terdakwa Amir Piola Isa, dari putusan tingkat pengadilan hingga Mahkamah Agung.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan Pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan berusaha mengkaji peraturan perundang-undangan dan pengaturan yang bersangkutan paut sesuai dengan tema penelitian, penulis mengkaji setiap unsur dalam pasal yang dilanggar oleh Terdakwa, yaitu pasal 3 Undang-Undang nomor 31 tahun 1999. Sedangkan, Pendekatan Kasus dilakukan dengan cara melakukan kajian terhadap kasus yang terjadi yang telah memperoleh putusan pengadilan dan mempunyai kekuatan hukum yang tetap, penulis melakukan kajian terhadap pertimbangan hakim pada tingkat Pengadilan Negeri hingga putusan Mahkamah Agung.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-perundangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer, sehingga membantu menganalisa dan memudahkan memahami bahan hukum primer. Bahan Hukum Sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen-dokumen resmi.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pencerahan atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum

yang dipergunakan oleh penulis adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum

4. Teknik Memperoleh Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder serta tersier yang telah dikumpulkan berdasarkan kesinambungan dan kesesuaian dengan topik penelitian, baik yang diperoleh dari studi literature maupun aturan perundang-undangan, serta melalui media internet.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Fokus utama penelitian hukum normatif adalah mencari hubungan logis antar bahan hukum tersebut. Dari pencarian ini diperoleh asas atau prinsip hukum, hubungan korelasional antar prinsip hukum dengan prinsip hukum lainnya atau dengan peraturan hukum, sesuai atau tidak sesuainya antar peraturan hukum, dan lain-lain. Interpretasi Sistematis akan digunakan di dalam penelitian ini, yaitu dengan cara menafsirkan undang-undang yang menjadi bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan cara menghubungkan dengan undang-undang lain.

D. Pembahasan

1. Pertimbangan Hakim Mahkamah Agung tentang Unsur Kerugian Keuangan Negara dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi a/n Amir Piola Isa

Unsur kerugian keuangan Negara adalah unsur ke-4 dari unsur pasal yang didakwakan kepada terdakwa. Berikut ini penulis akan mengaji secara berurutan pertimbangan hukum hakim tentang unsur Kerugian Keuangan Negara yang termuat dalam Putusan Pengadilan Negeri, yaitu sebagai berikut :

Menimbang, bahwa yang dimaksud dengan merugikan adalah sama artinya dengan menjadi rugi atau menjadi berkurang, sehingga dengan demikian yang dimaksudkan dengan unsur merugikan keuangan negara adalah sama artinya dengan menjadi ruginya keuangan negara atau berkurangnya keuangan negara ;

Menimbang, bahwa menurut Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 disebutkan bahwa keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apa pun yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena :

- a. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggung jawaban pejabat lembaga negara, baik tingkat pusat maupun di daerah;*
- b. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggung*

jawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, Badan Hukum dan Perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara;

Menimbang, bahwa dengan tetap berpegangan pada arti kata merugikan yang sama artinya dengan menjadi rugi atau menjadi berkurang, maka yang dimaksud dengan unsur merugikan perekonomian negara adalah sama artinya dengan perekonomian negara menjadi rugi atau perekonomian negara menjadi berkurang;

Terhadap pertimbangan hakim diatas, yaitu halaman 122 paragraf 1,2 dan 3 dalam Putusan Pengadilan Negeri, penulis berpendapat yaitu sebagai berikut :

Dalam bab II Kajian Pustaka diatas, penulis telah mengkaji beberapa pengertian keuangan Negara menurut UU PTPK disebutkan, Pasal 1 butir 7 : “Bahwa Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”. Maka penulis berkesimpulan bahwa uang dana mobilitas tersebut adalah keuangan Negara yang merupakan hak milik Negara, karena uang tersebut merupakan dana SILPA (dana Sisa Lebih Penggunaan Anggaran) tahun sebelumnya yang kegunaanya haruslah untuk kepentingan Negara atau Kepentingan umum dalam hal ini adalah daerah provinsi Gorontalo.

Menimbang, bahwa sesuai dengan penjelasan pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang menerangkan : Dalam ketentuan ini kata "dapat" sebelum frasa "merugikan keuangan negara atau perekonomian negara" menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil yaitu adanya tindak pidana korupsi, cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat ;

Menimbang, bahwa sesuai penjelasan pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tersebut diatas, sebagai delik formil maka adanya kerugian keuangan negara atau kerugian perekonomian negara tidak harus sudah terjadi, karena yang dimaksud dengan delik formil adalah delik yang dianggap telah selesai dengan dilakukannya tindakan yang dilarang dan diancam dengan hukuman oleh Undang-undang. Dengan demikian tidak perlu adanya alat-alat bukti untuk membuktikan memang telah terjadi kerugian keuangan negara atau perekonomian negara ;

Terhadap pertimbangan hakim diatas, yaitu halaman 122 paragraf 4 dan 5 dalam Putusan Pengadilan Negeri, penulis berpendapat yaitu sebagai berikut :

Adanya penjelasan dalam pasal 2 ayat (1) UU PTPK bahwa Kata “Dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan atau perekonomian Negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan pidana yang

sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.

Terdapat Pengertian lain menurut pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Keputusan MK Nomor 003/ PUndang-undang-IV/2006 Tanggal 24 Juli 2006, dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa kata “Dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan atau perekonomian Negara harus dibuktikan dan dapat dihitung” terlebih dahulu, selanjutnya disebutkan : “Hal demikian ditafsirkan bahwa unsur kerugian negara harus dibuktikan dan harus dapat dihitung, meskipun sebagai perkiraan atau meskipun belum terjadi. Kesimpulan demikian harus ditentukan oleh seorang ahli dibidangnya”³. Sebagai konsekuensinya, walaupun negara atau perekonomian belum dirugikan, apabila suatu perbuatan sudah dapat dikatakan memenuhi unsur melawan hukum “dapat merugikan negara atau perekonomian nasional”, maka perbuatan tersebut dapat dipidana.

Sehingga walaupun belum terjadi Kerugian Keuangan Negara dan hanya berupa potensi atau indikasi, tetapi jika sudah dapat dihitung oleh ahlinya maka dapat dianggap bahwa perbuatan tersebut merupakan Perbuatan Pidana. Menurut Adami Chazawi, kerugian bagi keuangan/perekonomian Negara bukanlah menjadi syarat untuk terjadinya tindak pidana korupsi Pasal 2 secara sempurna, melainkan akibat kerugian Negara dapat timbul dari perbuatan memperkaya diri dengan melawan hukum tersebut. Adanya delik merugikan keuangan negara dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 merupakan unsur paling dominan dalam pembuktian tindak pidana korupsi. Setiap adanya unsur “merugikan keuangan Negara” memberikan kontribusi besar pada terpenuhinya unsur tindak pidana korupsi, karena ada “perbuatan sengaja merugikan” dengan cara melawan hukum (*strafbaar felt* atau *criminal act*) dan adanya akibat terjadi “kerugian keuangan Negara” (*natuur feit* atau *een positief element*).

Akan tetapi, penafsiran tersebut diatas bertentangan dengan Undang-undang nomor 15 tahun 2006 tentang BPK dalam pasal 1 angka 15 yang menafsirkan bahwa “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”. Menurut BPK kerugian harus terjadi secara riil dan nyata, sehingga dapat disimpulkan bahwa BPK menganut delik formil dan materiil karena frasa “dapat” tidak berlaku berlaku untuk BPK. BPK menyatakan adanya kerugian pada Negara hanya apabila kerugian telah nyata dan pasti dapat dihitung.

Walaupun perkara ini merupakan tindak pidana korupsi, yang merupakan delik formil, namun karena yang mempunyai kewenangan dalam menghitung adanya kerugian keuangan Negara salah satunya adalah BPK, maka penafsiran dari BPK tersebut tidak boleh dikesampingkan dalam merumuskan pertimbangan oleh hakim.

Menimbang, bahwa berdasarkan surat dakwaan Penuntut Umum akibat perbuatan terdakwa telah menimbulkan kerugian negara atau perekonomian negara Cq. Provinsi Gorontalo sebesar Rp. 5.400.000.000.- (Lima milyar empat ratus juta rupiah);

³ Mahkamah Konstitusi : Pertimbangan Keputusan MK Tahun 2006 Atas Yudicial Review Pasal 2 Undang-undang No. 31 Tahun 1999 Perkara Nomor 003/PUndang-undang-IV/2006

Menimbang, bahwa sebagaimana telah diuraikan diatas, terjadinya kerugian negara adalah apabila telah terjadi sesuatu peristiwa yang mengakibatkan berkurangnya keuangan negara. Yang menjadi pertanyaan adalah, kapankah keuangan negara dinyatakan berkurang sehingga negara menjadi rugi. Menurut pendapat Ahli Solikin, SE, Ak, negara dinyatakan rugi ketika uang sudah keluar dari kas negara ;

Menimbang, bahwa berdasarkan fakta-fakta yang terungkap dipersidangan ternyata benar dana sebesar 5,4 milyar rupiah telah dikeluarkan dari kas daerah pada tanggal 27 Maret 2002 dalam bentuk cek sebanyak 3 lembar, kemudian dijadikan sebagai jaminan pinjaman bagi 45 orang anggota DPRD Provinsi Gorontalo termasuk terdakwa yang masing-masing berjumlah Rp. 120.000.000.- ;

Menimbang, bahwa berdasarkan fakta tersebut dihubungkan dengan pendapat ahli, maka Majelis Hakim berkesimpulan bahwa pada tanggal 27 Maret 2002 ketika mobilitas sebesar 5,4 milyar rupiah dikeluarkan dari kas daerah, maka saat itu pula keuangan negara/daerah telah berkurang sebesar 5,4 milyar rupiah, sehingga saat itu Pemerintah Provinsi Gorontalo telah mengalami kerugian sebesar dana yang dikeluarkan ;

Terhadap pertimbangan hakim diatas, yaitu halaman 123 paragraf 1,2,3 dan 4 dalam Putusan Pengadilan Negeri, penulis berpendapat yaitu sebagai berikut:

Bahwa meskipun telah dijelaskan mengenai definisi Kerugian Negara dalam Undang-undang nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yaitu pada pasal 1 butir 22 bahwa “*Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai*”, namun dalam Tindak Pidana Korupsi menganut konsep kerugian negara dalam arti delik formil. Unsur “dapat merugikan keuangan Negara” seharusnya diartikan merugikan negara dalam arti langsung maupun tidak langsung, dalam kata lain suatu tindakan otomatis dapat dianggap merugikan keuangan negara apabila tindakan tersebut berpotensi menimbulkan kerugian negara. Sehingga ada atau tidaknya kerugian negara secara riil menjadi tidak penting. Kerugian Keuangan Negara (Delik Materiil) merupakan akibat dari “perbuatan melawan hukum” (Delik Formil), terjadinya bukan akibat lalai (*force majeure*) atau karena ada kewenangan yang disalahgunakan dalam melakukan suatu kebijakan pemerintah, tetapi akibat perbuatan sengaja melawan hukum atau menyalahgunakan kewenangan (*abus de droit*).

Melihat uraian diatas kemudian dihubungkan dengan keterangan saksi, keterangan ahli dan barang bukti yang ditemukan, dalam kasus ini Kerugian keuangan Negara memang telah terjadi. Menurut keterangan saksi-saksi yang diantaranya selaku anggota DPRD Gorontalo, yang kesemuanya menyatakan bahwa mengetahui tentang dana Mobilitas dan telah menerima dana mobilitas tersebut pada bulan Maret 2002 dalam bentuk kredit dari bank SULUT cabang Gorontalo sebesar 120 Juta yang kemudian dipotong biaya administrasi sehingga menerima 114 Juta. (keterangan saksi tersebut diperoleh dari Putusan

Pengadilan Negeri).

Meskipun dalam fakta di persidangan telah terjadi pengembalian pada tahun 2004, namun kerugian keuangan Negara sempat terjadi secara riil dan nyata terhitung sejak tahun 2002 saat dikeluarkan dana tersebut hingga tahun 2004 saat terdakwa mengembalikan uang tersebut. Selain daipada itu, melihat dari keterangan Ahli yang diajukan ke persidangan oleh Penuntut Umum yaitu Ahli Solikin SE. Ak., selaku Auditor Ahli Pratama pada kantor BPK Perwakilan Makassar. Bahwa saksi pernah melakukan Audit terhadap laporan keuangan APBD Gorontalo pada tahun 2003, dan menemukan bahwa slip setoran yang diberikan terdakwa adalah setoran fiktif belaka yang artinya bahwa keuangan Negara pada saat tahun 2003 itu belum dikembalikan.

Walaupun sejak dana telah dikembalikan Negara sudah dapat dinyatakan tidak mengalami rugi, namun tidak dapat dipungkiri bahwa unsur delik “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” telah terpenuhi, karena Negara pernah mengalami kerugian akibat perbuatan terdakwa.

Menimbang, bahwa setelah melakukan konsultasi ke Departemen Dalam Negeri, pada tahun 2004 seluruh anggota DPRD Provinsi Gorontalo periode 2001 sampai dengan 2004, telah mengembalikan dana tersebut melalui ketua-ketua fraksi selanjutnya masing-masing ketua fraksi menyerahkannya kepada terdakwa. Kemudian terdakwa telah melakukan penyetoran ke Kas Daerah melalui Bank SULUT Cabang Gorontalo dalam 3 (tiga) tahap yaitu pada tanggal 29 April 2004 sebesar 2 milyar rupiah, pada tanggal 30 April 2004 sebesar 1,5 milyar rupiah dan pada tanggal 4 Mei 2004 sebesar 1,9 milyar rupiah sehingga jumlah yang telah disetor oleh terdakwa adalah sebesar 5,4 milyar rupiah;

Menimbang, bahwa walaupun terdakwa telah mengembalikan seluruh dana mobilitas sebesar 5,4 milyar rupiah, tetapi pada kenyataannya negara dalam hal ini Pemerintah Provinsi Gorontalo telah mengalami kerugian, sehingga pengembalian dana tersebut tidaklah dapat dijadikan alasan untuk membebaskan terdakwa dari pertanggung jawaban pidananya, oleh karena berdasarkan penjelasan pasal 4 UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 tahun 2001, pengembalian kerugian negara tidaklah menghapus pidana, terhadap pelaku tindak pidana korupsi tersebut, dan hanya merupakan salah satu faktor yang meringankan ;

Terhadap pertimbangan hakim diatas, yaitu halaman 123 paragraf 5 dan 6 dalam Putusan Pengadilan Negeri, penulis berpendapat yaitu sebagai berikut :

Berdasarkan bukti-bukti yang ditemukan dan menurut keterangan beberapa saksi selaku anggota DPRD, dana tersebut yang masing-masing diterima saksi sebesar 120 juta (yang kemudian dipotong menjadi 114juta) telah dikembalikan melalui ketua fraksi, yang dikemudian disetorkan kepada terdakwa untuk dikembalikan ke kas daerah.

Telah penulis sebutkan diatas, bahwa terjadi pertentangan teori tentang pengembalian kerugian keuangan Negara menurut BPK dengan Tindak Pidana Korupsi. BPK mensyaratkan adanya kerugian yang riil dan nyata, sehingga

apabila kerugian tersebut telah dikembalikan maka keuangan Negara telah pulih dengan sendirinya. Berbeda dengan Tindak Pidana korupsi yang bersifat potensiil yaitu kerugian keuangan Negara tidak harus riil dan nyata dan hanya berupa potensi sudah dapat dijatuhi pidana, maka yang menjadi pertanyaan adalah apakah ketika uang dikembalikan otomatis tindak pidana dihapuskan atau tidak.

Menimbang, bahwa Majelis Hakim mempertimbangkan tentang Surat Menteri Dalam Negeri Nomor : 900/236/SJ tanggal 28 Januari 2005 Perihal Kebijakan Pemberian Dana Mobilisasi bagi Anggota DPRD Provinsi Gorontalo ;

Menimbang, bahwa terhadap surat tersebut diatas, Majelis Hakim berpendapat bahwa Menteri Dalam Negeri bukanlah Lembaga yang berwenang atau berkompeten untuk menentukan apakah sesuatu perkara bisa dianggap telah selesai atau tidak, sehingga surat tersebut haruslah dikesampingkan ;

Terhadap pertimbangan hakim diatas, yaitu halaman 124 paragraf 1,2,3 dan 4 dalam Putusan Pengadilan Negeri, penulis berpendapat yaitu sebagai berikut:

Telah diatur dalam *Permendagri No.41/2010 Pasal 2 dan pasal 3 tentang Tugas dan kewenangan Menteri Dalam Negeri*, yaitu sebagai berikut :

1. Perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan dibidang pemerintahan dalam negeri;
2. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara;
3. Pengawasan atas pelaksanaan tugas dibidang pemerintahan dalam negeri; dan
4. Pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah.

Atas wewenang dan fungsi tersebut diatas, bukan berarti Mendagri berhak untuk memutuskan perkara selesai atau tidak, karena Mendagri bukanlah lembaga yang berkompeten dalam menentukan selesai atau tidaknya suatu perkara, melainkan adalah Kejaksaan yang mempunyai wewenang untuk itu. Maka penulis sependapat dengan pertimbangan majelis hakim untuk mengenyampingkan surat Menteri Dalam Negeri perihal kebijakan pemberian dana mobilisasi bagi anggota DPRD Gorontalo.

Menimbang, bahwa selanjutnya Majelis Hakim mempertimbangkan Surat Badan Pemeriksa Keuangan RI Nomor : 03/S/VI-XIV/06/2005 tanggal 2 Juni 2005 Perihal Kebijakan Pemberian Dana Mobilitas bagi Anggota DPRD Provinsi Gorontalo ;

Menimbang, bahwa pada poin 1 disebutkan : Hasil pemeriksaan BPK Perwakilan di Makassar atas Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Gorontalo Tahun 2003 menunjukkan bahwa dana sebesar 5,4 milyar rupiah benar telah dikembalikan dan telah dicatat dalam bagian penerimaan pembayaran sebagaimana penerimaan piutang dari pihak ketiga. Selanjutnya pada poin 2 disebutkan : Berkenan dengan tindak lanjut atas rekomendasi dari hasil pemeriksaan BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi

gorontalo Tahun 2003 tersebut menunjukkan bahwa tidak lagi merugikan negara dan dapat dinyatakan selesai ;

Menimbang, bahwa isi surat tersebut ternyata bertentangan dengan fakta yang terungkap dipersidangan, karena berdasarkan pendapat saksi ahli Solikin, SE, Ak penyetoran yang terjadi pada tanggal 21 Maret 2003 adalah fiktif sesuai dengan hasil audit yang dilakukan saksi terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Gorontalo tahun 2003. Hal ini bersesuaian pula dengan keterangan terdakwa yang menyatakan bahwa pengembalian dana mobilitas sebesar 5,4 milyar rupiah secara riil baru terjadi pada tahun 2004, sehingga surat tersebut haruslah dikesampingkan ;

Menimbang, bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan tersebut diatas, maka Majelis Hakim berpendapat bahwa unsur ke-4 telah terpenuhi dalam perbuatan terdakwa, sehingga pembelaan yang diajukan oleh Penasihat Hukum terdakwa maupun terdakwa haruslah ditolak ;

Terhadap pertimbangan hakim diatas, yaitu halaman 124 paragraf 1,2,3 dan 4 dalam Putusan Pengadilan Negeri, penulis berpendapat yaitu sebagai berikut:

Berdasarkan alat bukti dan keterangan Ahli Solikin SE. Ak., isi surat tersebut ternyata bertentangan dengan fakta yang terungkap dipersidangan, penyetoran yang terjadi pada tanggal 21 Maret 2003 adalah fiktif sesuai dengan hasil audit yang dilakukan saksi selaku perwakilan dari BPK VI Makassar pada tanggal 18 April 2004 terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Gorontalo tahun 2003. Berdasarkan hasil audit tersebut ternyata setoran tertanggal 21 maret 2003 tersebut tidak tercatat dalam Buku Kas Umum maupun Buku Besar, dengan kata lain pada tanggal tersebut sebenarnya tidak ada penambahan di Kas Daerah. Pada keterangan Ahli juga menyebutkan bahwa Negara dalam hal ini adalah Provinsi Gorontalo telah mengalami kerugian sebesar 5,4 Milyar akibat perbuatan terdakwa. Dalam persidangan, dikemukakan juga oleh saksi bahwa kerugian keuangan Negara terjadi terhitung sejak uang dikeluarkan dari kas Negara atau daerah. Hal ini juga sesuai dengan keterangan yang terdakwa sampaikan, yang menyatakan bahwa pengembalian dana mobilitas sebesar 5,4 milyar baru secara riil diberikan oleh terdakwa pada tahun 2004, dengan 3 kali pembayaran. Sehingga menurut penulis, surat tersebut tidak layak untuk dipertimbangkan dan dikesampingkan.

2. Pertimbangan Hakim Agung Dalam Dissenting Opinion Terhadap Unsur Kerugian Keuangan Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi a/n Amir Piola Isa

Telah penulis sebutkan diatas, bahwa didalam merumuskan putusan pada tingkat Mahkamah Agung majelis hakim tidak serta merta berupa pendapat yang bulat dan sejalan dari masing-masing anggota majelis Hakim. Pada saat Musyawarah Majelis Hakim terdapat Perbedaan Pendapat atau dalam istilah hukum disebut dengan *Dissenting Opinion* dari salah satu anggota majelis hakim yang memeriksa dan memutus perkara ini, ialah H. Abbas Said SH. MH.

Didalam Undang-Undang Dasar 1945 mengenai masalah kebebasan hakim

atau kebebasan peradilan telah diatur dalam pasal 24 dan pasal 25, dengan demikian kebebasan peradilan adalah merupakan suatu syarat mutlak suatu negara hukum seperti Indonesia. Hakim bebas dalam berpendapat guna menemukan hukuman yang tepat untuk dijatuhkan kepada terdakwa, namun suatu kebebasan bukan berarti kebebasan yang mutlak dan tidak terbatas, melainkan kebebasan hakim mutlak diperuntukkan agar menjamin keobyektifan hakim dalam putusannya. Hakim dalam memeriksa dan mengadili suatu perkara baik perdata maupun pidana haruslah atas dasar obyektifitas, tanpa memihak kepada salah satu pihak dan tidak boleh membedakan orang. Menurut Gunter Warda, seorang hakim harus mempertimbangkan sifat dan seriousness delik yang dilakukan, keadaan yang meliputi perbuatan-perbuatan yang dihadapkan kepadanya, ia harus melihat kepribadian dari perilaku perbuatan.⁴

Pentingnya dissenting opinion ini erat kaitannya dengan pertanggungjawaban hakim secara individual. Di mana secara individu pertanggungjawaban hakim itu lebih tinggi dibandingkan pertanggungjawaban secara kolektif. Walaupun putusan yang diambil tetap secara kolektif. Maka diperkenankanlah para hakim itu ketika mengambil putusan untuk menjaga tingkat kemandiriannya (independensinya) dengan mencantumkan perbedaan pandangannya (pendapat) tersebut dalam putusan.⁵

Berikut ini penulis akan mengaji dasar pertimbangan seorang hakim yang melakukan dissenting opinion, yaitu sebagai berikut :

Menimbang, bahwa dalam musyawarah Majelis Hakim Agung pada tanggal 7 April 2009 terdapat perbedaan pendapat (Dissenting Opinion) dari Anggota Majelis yang memeriksa dan memutus perkara ini, yaitu H. Abbas Said, SH.MH. berpendapat bahwa alasan-alasan kasasi tersebut di atas dapat dibenarkan karena Judex Factie kurang cermat dan teliti dalam pertimbangan hukumnya, serta Judex Factie telah salah menerapkan hukum dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut :

- Bahwa pada awalnya adanya dugaan korupsi yang dilakukan oleh Terdakwa bersama-sama dengan Anggota DPRD Provinsi Gorontalo, namun dalam hasil penyidikan Kejaksaan Tinggi Gorontalo tidak ditemukan kerugian uang negara sebesar Rp.5.400.000.000,- (lima milyar empat ratus juta rupiah), karena uang tersebut telah terlebih dahulu dikembalikan oleh Terdakwa dan para Anggota DPRD Provinsi Gorontalo, berdasarkan hal tersebut kemudian Kejaksaan Tinggi Gorontalo mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP-3) No. Print : 53/R.5/Fd.1/4/2003 tanggal 30 April 2003, hal ini sesuai dengan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan VI Makassar yang menyatakan tidak ada kerugian negara, sehingga dengan demikian unsur kerugian negara yang merupakan unsur

⁴Oemar Seno Adji, **Hukum Hakim Pidana**, Jakarta, Erlangga, 1984, hal 8

⁵ Hanifa Feri Kurnia, 2012, **Perbedaan Pendapat – Dissenting Opinion** (online), <http://honeyvhaferkur.wordpress.com>, (26 juni 2012)

esensial dari tindak pidana korupsi tidak terpenuhi ;

Bahwa pertimbangan hukum hakim Abbas Said tidak relevan dan tidak sesuai dengan fakta hukum didalam Persidangan, karena terdapat bukti bahwa setoran pengembalian dana yang dilakukan oleh terdakwa tertanggal 21 maret 2003 adalah setoran fiktif. Bukti tersebut diperoleh dari keterangan Ahli Solikin SE. Ak. selaku Auditor BPK perwakilan VI Makassar, dan setelah saksi mempelajari bukti-bukti yang ada kemudian memperoleh kesimpulan bahwa penyetoran yang terjadi pada tanggal 21 Maret 2003 adalah fiktif. Hasil audit tersebut memperlihatkan bahwa ternyata setoran tertanggal 21 maret 2003 tersebut tidak tercatat dalam Buku Kas Umum maupun Buku Besar. Maka dapat disimpulkan bahwa tanggal tersebut sebenarnya tidak ada penambahan di Kas Daerah, serta Ahli menyebutkan pula dalam keterangannya bahwa Negara (dalam hal ini adalah Provinsi Gorontalo) telah mengalami kerugian sebesar 5,4 Milyar akibat perbuatan terdakwa. Hal ini juga sesuai dengan keterangan yang terdakwa sampaikan, yang menyatakan bahwa pengembalian dana mobilitas sebesar 5,4 milyar baru secara riil diberikan oleh terdakwa pada tahun 2004 melalui 3 kali pembayaran.

Selain daripada itu, terdakwa dalam keterangannya juga mengakui bahwa barang bukti berupa fotocopy surat pernyataan yang dibuat oleh Terdakwa pada tanggal 21 maret 2003 perihal setoran pengembalian uang tersebut merupakan permintaan dari Kajati Gorontalo Syafri basir, SH., yang menyatakan apabila dana tersebut dikembalikan maka bisa dibuatkan SP-3. Adanya barang bukti dan keterangan Ahli dari BPK serta pengakuan Terdakwa, dapat disimpulkan bahwa memang benar pada tanggal 21 maret 2003 setoran pengembalian uang tersebut tidak pernah ada terjadi.

Penulis berpendapat bahwa kiranya kurang tepat apabila Hakim Abbas Said mempertimbangkan hal yang sebenarnya tidak ada atau tidak Riil terjadi.

- Bahwa pada bulan Mei 2004 Terdakwa telah mengembalikan uang bantuan mobilisasi Anggota DPRD Provinsi Gorontalo ke Kas Daerah Tk. I Provinsi Gorontalo dan telah disahkan melalui PERDA No. 7 Tahun 2004 dan Perda tersebut hingga tidak pernah dibatalkan dan baru pada tanggal 25 November 2004 yaitu 6 (enam) bulan sesudah dana mobilisasi dikembalikan ke Kas Pemda Provinsi Gorontalo Kejaksaan Tinggi Gorontalo mengeluarkan surat perintah penyidikan dan membatalkan SP-3 yang pernah dikeluarkan ;

Pertimbangan ini tidak relevan dengan pertimbangan pada paragraf sebelumnya, pada paragraph sebelumnya hakim Abbas Said menggunakan pertimbangan atas SP3 yang dikeluarkan Kejaksaan Tinggi Gorontalo dan surat dari BPK yang menyatakan tidak ditemukannya kerugian keuangan Negara pada tahun 2003, yang mana hal tersebut tidak dibenarkan karena ternyata slip setoran tersebut ialah fiktif belaka. Ketidaksinambungan pertimbangan ini menunjukan bahwa hakim Abbas Said kurang cermat dalam mempertimbangkan alat bukti yang ada di persidangan.

Menurut fakta yang terungkap di persidangan, pada awalnya perkara

terdakwa telah dilakukan penyidikan berdasarkan Surat Perintah Penyidikan Nomor Print: 05/R.5/Fd.1/02/2003 tanggal 24 Pebruari 2003, yang telah dihentikan penyidikannya berdasarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP-3) Nomor : 53/R.5/Fd.1/4/2003 tanggal 30 April 2003, kemudian Kepala Kejaksaan Tinggi Gorontalo menerbitkan Surat Perintah Penyidikan lagi dengan Nomor Print: 242/R.5/Fd.1/11/2004 tanggal 25 Nopember 2004.

Terdapat kejanggalan terhadap keluarnya Surat Penghentian Penyidikan Penyidikan (SP-3) ini, karena tidak ada alat bukti yang nyata atas dasar keluarnya SP-3 yang dikeluarkan oleh Kejaksaan Tinggi Gorontalo. Menurut M. Yahya Harahap, disebutkan bahwa Penghentian penyidikan atas alasan tidak cukup bukti, sama sekali tidak membawa akibat hapusnya wewenang penyidikan untuk menyidik dan memeriksa kembali kasus tersebut, apabila ternyata dikemudian hari penyidik dapat mengumpulkan bukti yang cukup dan memadai untuk menuntut tersangka, penyidikan dapat dimulai lagi⁶. Ditinjau dari segi hukum formal, penghentian penyidikan tidak termasuk kategori *nebis in idem*. Sebab penghentian penyidikan bukan termasuk ruang lingkup putusan peradilan, dia baru bertaraf kebijaksanaan yang diambil pada taraf penyidikan, sehingga yang melekat pada tindakan penghentian penyidikan hanya terbatas pada cacat tidak terpenuhi syarat formal penyidikan.⁷

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa walaupun telah diterbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan tanggal 30 April 2003 terhadap Surat Perintah Penyidikan tanggal 24 Pebruari 2003, kemudian terbit lagi Surat Perintah Penyidikan tanggal 25 Nopember 2004, tidak berakibat terjadinya cacat formil terhadap surat dakwaan maupun surat tuntutan. Keseluruhan proses tersebut saling berkaitan dan merupakan satu kesatuan dari suatu proses penyidikan yang tidak dapat dipisahkan, karena terdapat dugaan tindak pidana korupsi sebesar 5,4 milyar yang dilakukan oleh terdakwa.

- Bahwa Judex Factie salah menerapkan Pasal 4 Undang-undang No.31 Tahun 1999 Jo. Undang-undang No.20 Tahun 2001, karena pengembalian dana mobilitas DPRD Provinsi Gorontalo dilakukan bukan karena adanya Surat Perintah Penyidikan No. Print : 242/R.5/Fd.1/11/2004 tanggal 25 Nopember 2004 dari Kejaksaan Tinggi Gorontalo yang dijadikan dasar Penyidikan perkara ini, namun didasarkan pada kehendak sukarela Terdakwa dan Anggota DPRD Provinsi Gorontalo lainnya setelah berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri R.I. dan Badan Pemeriksa Keuangan, dan pengembalian tersebut telah disahkan dalam PERDA No.7 Tahun 2004 yang hingga kini tidak dibatalkan, sehingga dengan demikian penerapan Pasal 4 Undang-undang No.31 Tahun 1999 Jo. Undang-undang No.20 Tahun 2001 dalam perkara ini adalah keliru, ketentuan tersebut berlaku bila pengembalian uang negara dilakukan setelah atau selama penyelidikan, penyidikan, penuntutan ataupun pemeriksaan

⁶ M. Yahya Harahap, **Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP (Penyidikan dan Penuntutan)**, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm 148

⁷ M. Yahya Harahap, *loc.cit*.

persidangan berlangsung ;

Berdasarkan pertimbangan di atas mengusulkan agar mengabulkan Permohonan Kasasi Pemohon Kasasi dan membatalkan putusan Judex Factie dengan mengadili sendiri menyatakan Terdakwa tidak terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana yang didakwakan Jaksa Penuntut Umum baik dalam dakwaan Primair maupun dakwaan Subsidair ;

Penyelesaian ganti kerugian Negara dengan cara pengembalian kerugian negara merupakan amanat dari peraturan perundang-undangan, yang diatur dalam pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang berbunyi “Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud.” Serta dalam pasal 59 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 yang berbunyi “setiap kerugian Negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku”, dan dalam penjelasan umum angka 6 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004.

Menurut Prof. Nur Basuki, Kata “dapat” dalam frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian Negara” dalam Pasal 2 dan Pasal 3, serta Pasal 4 UU PTPK seyogjanya harus dikaitkan dengan Pasal 35 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 59 UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dalam kedua undang-undang tersebut dirumuskan dengan menggunakan istilah “melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya”, yang mempunyai pengertian sebagai berikut : jika pejabat negara atau pegawai negeri melakukan perbuatan “melanggar hukum” dan berakibat adanya kerugian keuangan negara, maka yang bersangkutan wajib untuk mengembalikan kerugian tersebut kepada negara dan masih dimungkinkan untuk dituntut pidana, sedangkan untuk “kelalaian” yang bersangkutan wajib mengembalikan kerugian tersebut kepada negara dan jika telah dipenuhi kewajiban tersebut maka yang bersangkutan tidak dilakukan penuntutan secara pidana.⁸

Akan tetapi seperti yang dijelaskan sebelum-sebelumnya bahwa dalam hal ini Tindak Pidana Korupsi menganut Delik Formil, maka tanpa adanya kerugian yang riil dan meskipun kerugian Negara telah dikembalikan secara sukarela namun tetap tidak menghapuskan Pidana, seperti termuat dalam pasal 4 Undang-undang PTPK bahwa “Pengembalian kerugian keuangan Negara atau perekonomian Negara tidak menghapuskan dipidanya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 dan pasal 3”. Demikian pula dijelaskan dalam penjelasan pasal 4 Undang-undang PTPK bahwa : Dalam hal pelaku tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 dan pasal 3 telah memenuhi unsur-unsur pasal dimaksud, maka pengembalian kerugian keuangan Negara atau perekonomian Negara, tidak menghapuskan pidana terhadap pelaku tindak pidana tersebut. Pengembalian kerugian keuangan Negara atau perekonomian Negara hanya merupakan salah satu faktor yang

⁸ Nur Basuki Minarno, *op.cit.*, hlm. 52-53

menringankan”.

Atas ketentuan pasal 4 beserta penjelasan pasal 4 Undang-undang PTPK, ketentuan pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan ketentuan pasal 59 beserta Penjelasan Umum angka 6 “Penyelesaian Kerugian Negara” Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004, maka diantara para penyusun Undang-Undang dan praktisi hukum seta akademisi maupun pemerhati hukum terdapat perbedaan pandangan pemahaman dan penafsiran hukum atas ketentuan tersebut diatas⁹. Sehingga apabila diuraikan secara terpisah mengenai penafsiran atas pengembalian kerugian Negara yang berkaitan dengan pemidanaan, terbagi menjadi 2 kelompok pemahaman, yaitu:

1. Pengembalian kerugian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana, pengembalian kerugian negara/daerah menjadi barang bukti terjadinya tindak pidana korupsi, dan pengembalian kerugian negara hanya merupakan salah satu faktor yang meringankan.

Undang-undang PTPK menganut rumusan delik secara formil, yang berarti meskipun hasil akibat perbuatan korupsi telah dikembalikan kepada Negara, namun pelaku tindak pidana korupsi tetap diajukan kepengadilan dan tetap dipidana. Dalam arti lain bahwa jika unsur kerugian Negara terbukti maka apakah kerugian negara telah atau belum dikembalikan oleh pelaku tindak pidana korupsi tidaklah menjadi permasalahan.

Sebagaimana telah diuraikan diatas, bahwa meskipun pengembalian tidak dapat menghapuskan pidana namun di dalam penjelasan pasal 4 Undang-undang PTPK telah dijamin pengembalian kerugian keuangan Negara akan menjadi faktor yang dapat meringankan, dan tentunya haruslah memenuhi rasa keadilan, dengan klasifikasi pada kadar meringankan dan memberatkan.

2. Pengembalian kerugian keuangan Negara menghapus dipidananya pelaku tindak pidana korupsi, menghentikan proses penyelidikan penyidikan penuntutan, dan menjadi dasar tidak dihapuskannya tindak pidana.

Dari banyaknya permohonan banding dan permohonan kasasi maupun didalam pembelaan terdakwa perkara tindak pidana korupsi pada pengadilan pertama hingga tingkat terakhir, dalam hal ini termasuk Terdakwa Amir Piola Isa, masih mengharapakan dan mendalilkan bahwa pengembalian kerugian keuangan Negara menjadi dasar dibebaskannya terdakwa dari tuntutan oleh karena unsur kerugian Negara tidak terpenuhi, namun dalil-dalil ini haruslah dikesampingkan mengingat pernyataan pada pasal 4 Undang-undang PTPK dan berdasar pada delik formil yang dianut pada Tindak Pidana Korupsi saat ini. Serta mengabaikan pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, pasal 59 serta Penjelasan Umum angka 6 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004, Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007, dan Peraturan Daerah tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Daerah.

Ditinjau dari sisi yang berbeda, meskipun yang dituduhkan adalah suatu delik formil namun Hakim secara materiil harus memperhatikan juga adanya kemungkinan keadaan dari terdakwa atas dasar mana mereka tidak dapat dihukum (*materiele wederrechtelijkheid*), dan apabila berdasarkan

⁹ Yusran Lapananda, (Kepala Dinas Pendapatan, Pengelolaan keuangan dan Aset Daerah Gorontalo), **Pengembalian Kerugian Negara/Daerah, Unsur Merugikan Keuangan Negara dan Tindak Pidana Korupsi**, Jurnal Pidato, hlm 6

azas-azas hukum yang tidak tertulis dan bersifat umum sebagaimana misalnya 3 faktor, yakni: Negara tidak dirugikan; kepentingan umum terlayani; pelaku tidak mendapat untung, dalam hal ini terdakwa Amir Piola tidak menikmati untung dan tidak merugikan Negara karena uang dikembalikan kepada Negara yang otomatis kepentingan umum akan terlayani.

Namun terhadap keseluruhan uraian diatas, penulis tetap pada pemahaman yang berdasar pada pasal 4 Undang-undang PTPK, bahwa pengembalian kerugian keuangan Negara tidak menghapuskan tindak pidana yang dilakukan oleh pelaku, melainkan hanya dapat dijadikan factor yang meringankan.

Tindakan pengembalian kerugian keuangan negara oleh terdakwa adalah dengan maksud agar Tidak terdapatnya lagi kerugian keuangan Negara, yang berimplikasi pada tidak terpenuhinya lagi salah satu unsur tindak pidana korupsi yakni unsur merugikan keuangan Negara.

Menurut penulis, pertimbangan hakim Abbas Said yang melakukan dissenting opinion dalam menerapkan pasal 4 UU PTPK tidak sesuai, karena dalam kasus ini meskipun Terdakwa Amir Piola telah mengembalikan kerugian negara dan secara otomatis telah memulihkan keuangan Negara akan tetapi tindak pidana korupsi merupakan tindak pidana formil, sehingga ada ataupun tidak adanya akibat kerugian Negara tetap dijatuhi pidana. Namun penulis berpendapat, seyogyanya pasal tersebut lebih diuraikan lagi tentang batasan pengembalian keuangan Negara yang menghapuskan pidana dan yang tidak dapat menghapuskan, Bahwa pengembalian kerugian keuangan Negara pada saat tingkat penyelidikan, penyidikan dan penuntutan haruslah tetap tidak menghapuskan tindak pidana, karena terdapat penafsiran yang berbeda antara Tindak Pidana Korupsi dengan BPK, dan perbedaan interpretasi antara penyusun Undang-Undang dan praktisi hukum seta akademisi maupun pemerhati hukum, maka agar hal ini menjadi kepastian hukum dan tidak terjadi kekaburan norma dalam ranah Tindak Pidana Korupsi.

E. Penutup

1. Kesimpulan

Dari pembahasan terhadap kasus Merugikan keuangan negara akibat penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh terdakwa Amir Piola Isa diatas, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Dalam pertimbangan hakim yang menyatakan bahwa pada pokoknya : Sebagai delik formil maka adanya kerugian keuangan negara atau kerugian perekonomian negara tidak harus sudah terjadi, karena yang dimaksud dengan delik formil adalah delik yang dianggap telah selesai dengan dilakukannya tindakan yang dilarang oleh Undang-undang. Dengan demikian tidak perlu adanya alat-alat bukti untuk membuktikan memang telah terjadi kerugian keuangan negara atau perekonomian Negara. Dengan kata lain, bahwa adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan pidana yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.

2. Salah satu hakim yang melakukan dissenting opinion dalam pertimbangannya menyebutkan bahwa dalam hasil penyidikan Kejaksaan Tinggi Gorontalo tidak ditemukan kerugian uang negara sebesar 5,4 Milyar karena uang mobilitas tersebut telah terlebih dahulu dikembalikan oleh Terdakwa. Serta Judex Factie salah menerapkan Pasal 4 UU PTPK, karena pengembalian dana mobilitas dilakukan bukan karena adanya Surat Perintah Penyidikan, namun didasarkan pada kehendak sukarela Terdakwa.

Terhadap pertimbangan dissenting opinion tersebut, keberadaan dissenting opinion harus didasarkan pada fakta hukum dan keyakinan yang tidak memihak, maka kurang tepat kiranya Dissenting Opinion tersebut karena unsur kerugian keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi berbeda dengan Undang-undang BPK. Kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi bersifat potensiil, sedangkan dalam kebijakan BPK mengacu pada perbuatan materiil, maka walaupun kerugian tersebut dikembalikan kepada Negara dan keuangan Negara telah dipulihkan namun tidak dapat menghapuskan tindak pidana seperti yang tertera pada pasal 4 UU PTPK.

2. SARAN

1. Mengenai unsur penyalahgunaan wewenang, meskipun pada poin ke-4 dalam SKB tersebut tertulis bahwa tanggung jawab ada pada DPRD Provinsi Gorontalo, namun seharusnya tidak menghapus tanggung jawab Gubernur menandatangani SKB tersebut dan ke-44 anggota DPRD yang ikut menikmati pengeluaran dana tersebut. Alangkah lebih terwujud Keadilan hukum apabila jaksa penuntut umum juga melakukan penyidikan dan penuntutan terhadap Gubernur dan ke-44 anggota DPRD yang lain.
2. Dalam rangka penegakan hukum Tindak Pidana Korupsi, sepatutnya ada batasan yang jelas mengenai Pengembalian kerugian keuangan Negara, karena penafsiran menurut BPK dan Tindak Pidana Korupsi berbeda menjadikan kekaburan hukum atas pengembalian kerugian seperti apa yang dapat menghapuskan tindak pidana dan pengembalian yang tidak dapat menghapuskan pidana, dengan tetap berdasar pada pertimbangan-pertimbangan yang relevan dengan fakta hukum, serta mempertimbangkan bobot dari setiap aspek dalam frasa memberatkan dan meringankan.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku dan Literatur

- Artidjo Alkostar, **Mengkritisi Fenomena Korupsi di Parlemen**, Jurnal Hukum, Volume 15, diakses 15 januari 2008.
- Mahrus Ali, **Asas, Teori & Praktek Hukum Pidana Korupsi**, UII Press, Yogyakarta, 2013.
- M. Yahya Harahap, **Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP (Penyidikan dan Penuntutan)**, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Oemar Seno Adji, **Hukum Hakim Pidana**, Jakarta, Erlangga, 1984.

Yusran Lapananda, (Kepala Dinas Pendapatan, Pengelolaan keuangan dan Aset Daerah Gorontalo), **Pengembalian Kerugian Negara/Daerah, Unsur Merugikan Keuangan Negara dan Tindak Pidana Korupsi**, Jurnal Pidato.

2. Peraturan perundang-undangan

Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Sinar Grafika, Jakarta, 2009

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150)

Undang-undang nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa keuangan

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah

Mahkamah Konstitusi : Pertimbangan Keputusan MK Tahun 2006 Atas Yudicial Review Pasal 2 Undang-undang No. 31 Tahun 1999 Perkara Nomor 003/PUndang-undang-IV/2006

3. Internet

Sunarmi, **Dissenting Opinion Sebagai Wujud Transparansi Dalam Putusan Peradilan** , Jurnal Equality (Online), <http://repository.usu.ac.id/bitstream>, diakses 2 agustus 2007

Hanifa Feri Kurnia, 2012, **Perbedaan Pendapat – Dissenting Opinion** (online), <http://honeyvhaferkur.wordpress.com>, diakses 26 juni 2012

Bagir Manan, **Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota Dalam Otonomi Daerah** (Makalah Dalam Seminar), Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 2000, hlm 12. (Bagir Manan I)